

Südkoreas Vorherrschaft im Weltschiffbau: Ursachen und Auswirkungen

Heseler, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heseler, H. (2001). Südkoreas Vorherrschaft im Weltschiffbau: Ursachen und Auswirkungen. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 158-178. <https://doi.org/10.11588/kjb.2001.0.2600>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Südkoreas Vorherrschaft im Weltschiffbau: Ursachen und Auswirkungen

Heiner Heseler

1 Die Entstehung des Handelskonflikts

Seit einigen Jahren tragen die Europäische Union und Südkorea einen massiven Handelskonflikt im Schiffbau aus. Für die europäischen Werften und die Arbeitnehmer geht es dabei um ihre Zukunftsperspektive. Schon im vergangenen Vierteljahrhundert verloren drei von vier Werftarbeitern ihren Arbeitsplatz. Die einstmalige starke Industrie, die noch Mitte der siebziger Jahre eine halbe Million Arbeitskräfte an der Küste Westeuropas beschäftigte, ist heute auf ein Niveau von kaum mehr als 100.000 geschrumpft. Traditionsreiche Unternehmen schlossen ihr Tore, in einzelnen früher führenden Ländern wurde der Handelsschiffbau ganz eingestellt (vgl. Heseler und Strath 1994; Heseler 1988).

Die Dramatik dieser Entwicklung wird deutlich, wenn man ihr die Entwicklung Koreas gegenüberstellt. Noch zu Beginn der siebziger Jahre war Südkorea auf dem internationalen Schiffbaumarkt überhaupt nicht vertreten. Dann wurden auf der grünen Wiese neue Werften aufgebaut. Binnen drei Jahrzehnten entwickelte sich die koreanische Schiffbauindustrie zum Weltmarktführer vor Japan und Europa. Die sieben koreanischen Werften produzieren weit mehr Schiffe als alle 200 europäischen Werften zusammen. Bestellt wurden die Schiffe häufig von europäischen Reedern.

Der Aufbau und die Expansion des koreanischen Schiffbaus vollzogen sich auf einem stagnierenden, zeitweilig sogar schrumpfenden Markt. Während die koreanischen Werften expandierten, ging die Weltschiffbauproduktion zeitweilig um bis zu 50% zurück. Erst Ende der neunziger Jahre kam es zu einer Produktionssteigerung über das Niveau des Jahres 1975.

Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass der koreanische Schiffbau immer schon in der Kritik europäischer, japanischer oder auch amerikanischer Konkurrenten stand; denn dieser Erfolg war nicht in erster Linie dem blinden Wirken der Marktkräfte zu verdanken, sondern das Ergebnis einer langfristigen industriepolitischen Strategie (*industrial targeting*) und des engen Zusammenwirkens von Großunternehmen und Staat.

Angeichts der ständig wachsenden Marktmacht der koreanischen Werften verschärften die europäischen Schiffbauer in den letzten Jahren ihre Kritik und forderten die Europäische Kommission zu handelspolitischen Aktionen auf. In einer für die europäische Wirtschaft beispiellosen Aktion riefen im November 1999 die europäischen Gewerkschaften gemeinsam mit den Unternehmern einen europaweiten Aktionstag aus. Die Demonstrationen richteten sich zentral gegen Korea. In vier Studien zeigte die Europäische Kommission die Störungen des Weltmarkts im

Schiffbau auf, die ihrer Auffassung nach im Wesentlichen durch Korea verursacht wurden (vgl. EU 2001, 2000 und 1999). In bisher ungewöhnlicher Vorgehensweise beauftragte sie ein Beratungsunternehmen, die Preisgestaltung koreanischer Werften am Beispiel einzelner Schiffe detailliert zu untersuchen.

Die Kernaussagen der europäischen Kritik lassen sich so zusammenfassen:

In den neunziger Jahren wurden in Südkorea in erheblichen Umfang zusätzliche Schiffbaukapazitäten aufgebaut. Diese Entwicklung vollzog sich weitgehend am Markt vorbei, die Kapazitätsexpansion überstieg die weltweite Nachfrageentwicklung erheblich. Um die neu gebauten oder erweiterten Produktionsanlagen auszulasten, waren die hochverschuldeten Werften zu massiven Preiszugeständnissen bereit, die den Vorwurf der Dumping-Politik nahe legen.

Die Ausweitung der Produktionskapazitäten war mit Krisen einzelner Unternehmen verbunden. Zwei Werften – Halla und Daedong – meldeten Konkurs an, ohne dass dies zu Produktionseinschränkungen führte. Im Gegenteil: Sie produzierten auch im Konkurs weiter und vergrößerten inzwischen ihren Marktanteil. Bei anderen Werften stiegen die Schulden massiv an. Dies ist deswegen bedenklich, weil zu gleicher Zeit die koreanische Wirtschaft durch ein massives internationales Hilfsprogramm des Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützt wurde. Viele westeuropäische Schiffbauer sind der Ansicht, dass dieses mit ihren Steuergeldern finanzierte Programm die Entschuldung oder Umschuldung der Banken und damit indirekt auch der Werften ermöglichte.

Korea hat dagegen argumentiert, dass einerseits keine direkten Subventionen an die Werften gezahlt würden und andererseits von europäischer und japanischer Seite die tatsächliche Marktentwicklung absichtlich unterschätzt worden sei, um weitere Konkurrenten aus dem Markt zu halten.

Eine Lösung dieses Handelskonflikts ist derzeit nicht in Sicht. Seine Hintergründe und die damit verbundenen Fragen der Schaffung internationaler Regelungen, die einen fairen Wettbewerb auf einem globalisierten Weltmarkt ermöglichen, werden im Folgenden analysiert.

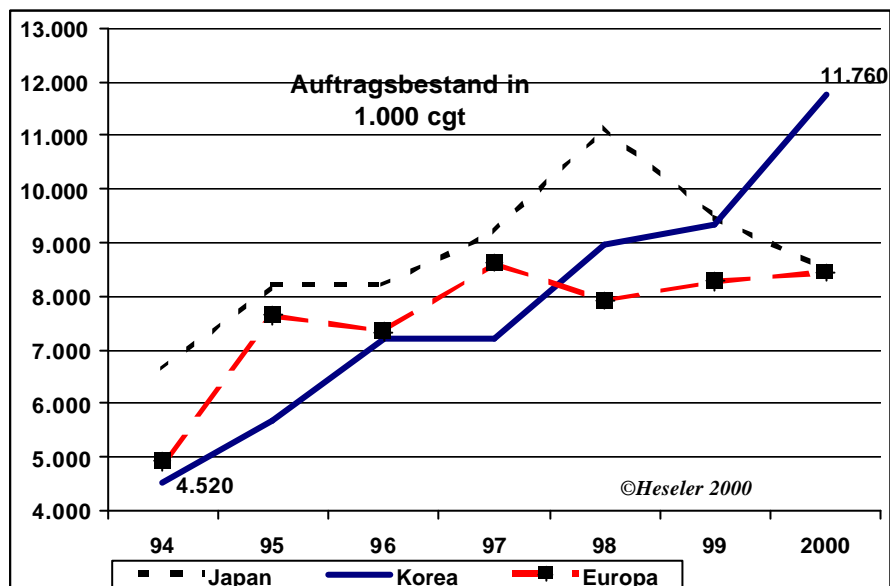
2 Die Expansion der südkoreanischen Werften

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts übernahm Südkorea die Marktführerschaft im Weltschiffbau. Mehr als ein Drittel des weltweiten Auftragsbestands an Seeschiffen entfiel am 1. Januar 2001 auf die koreanischen Werften, bei Containerschiffen waren es sogar 53,2% (vgl. ISL 2001). Eine beherrschende Position gewannen sie bei den sehr großen Containerschiffen, die mehr als 5.000 Container transportieren können. Diese Schiffe sind das wichtigste Transportmittel des interkontinentalen Welthandels. Die so genannten Post-Panamax-Containerschiffe repräsentieren 65,5% aller in den ersten 8 Monaten des Jahres 2000 erteilten Aufträge für Containerschiffe. 70 der 85 Neuaufträge (82%) gingen an koreanische Werften, so das Resultat der Markuntersuchung der EU-Kommission. Japan konnte 4% der Aufträge akquirieren. Die

EU-Werften gingen völlig leer aus, obwohl sich einige EU-Werften auf diesen Schiffstyp spezialisiert haben.

Die drei führenden Werften in Korea sind zugleich weltweit die mit Abstand größten Werften. Allein der Weltmarktanteil der Hyundai-Werft in Ulsan ist mit 13% doppelt so groß wie der aller 35 deutschen Werften zusammen. In keiner anderen Branche konnte ein vergleichsweise kleines Land eine ähnlich überragende Marktstellung erreichen.

Abbildung 1: Marktanteile im Weltaufschiffbau¹



Die koreanischen Werften haben damit ein Ziel erreicht, dass sie über mehr als zwei Jahrzehnte verfolgt hatten. Vor Japan die Führung in diesem für den Welthandel so bedeutsamen Wirtschaftszweig zu übernehmen, war der erklärte Wille, der die großen Unternehmenskonglomerate (*haebôl*) veranlasste, Milliarden Dollar in den Aufbau, die Modernisierung und Expansion zu investieren. Wachstum war weit wichtiger als Rendite, und gerade in der Expansionsphase wurden Verluste bewusst in Kauf genommen.

¹ Die Angaben für die Schiffbauproduktion oder die Kapazität wird hier in cgt (compensated gross tons, kompensierte Bruttoregistertonnen) dargestellt. Dabei handelt es sich um ein Standardmaß für die Größe eines Schiffes, bei dem der nach Schiffstyp unterschiedliche Arbeitsaufwand bzw. die Wertschöpfung, die zur Erstellung eines Schiffes erforderlich ist, berücksichtigt wird.

2.1 Die Wettbewerbsfähigkeit des koreanischen Schiffbaus

Der Aufstieg Koreas zum Marktführer in der Schiffbauindustrie ist in jeder Hinsicht bemerkenswert. Anders als im Fall Japans, Vorbild und ärgster Konkurrent zugleich, gab es in Südkorea bis Anfang der siebziger Jahre keinen nennenswerten Handelsschiffbau und auch keine starke Binnennachfrage. Wie konnte ein Land ohne jegliche Tradition im Handelsschiffbau auf der grünen Wiese neue Werften errichten und binnen zwei Jahrzehnten für die traditionsreichen Schiffbauer Europas und Japans ein gleichwertiger, ja sogar überlegener Konkurrent werden? Wie war es möglich, dass die Werften in Deutschland und Westeuropa, die über jahrzehntelange Erfahrungen verfügen, auf qualifizierte Arbeitskräfte, vorbildliche industrielle Beziehungen, renommierte Forschungs- und Ausbildungsstätten, weltweit gerühmte Ingenieurskunst, hoch produktive Zuliefererindustrien und einen großen Markt verweisen können, in einem beispiellosen Umfang Marktanteile verloren – in den fünfziger und sechziger Jahren an Japan und in den achtziger und neunziger Jahren an Südkorea?

Ohne Zweifel wäre der Aufstieg Südkoreas und zuvor auch Japans ohne die zu Beginn extrem niedrigen Löhne nicht möglich gewesen. In Südkorea sind jedoch seit Mitte der achtziger Jahre die Löhne stärker als in Westeuropa gestiegen. Das Jahreseinkommen koreanischer Werftarbeiter liegt vielfach über 40.000 DM und damit höher als in einigen europäischen Ländern. Die Wettbewerbsposition wurde dadurch nicht entscheidend geschwächt. Vorteilhaft im internationalen Wettbewerb erweisen sich allerdings die niedrigeren Löhne bei den direkten Zulieferern (*sub-contractors*), die rund ein Viertel der Belegschaft der Werften ausmachen. Ein entscheidender Kostenvorteil blieben die extrem langen Arbeitszeiten. Die durchschnittliche Arbeitszeit beträgt 2.500 Stunden im Jahr verglichen mit 1.550 bis 1.800 Stunden in den westeuropäischen Ländern. Wesentliche Arbeitszeitverkürzungen gab es bisher nicht oder sie wurden durch die jüngste Krise wieder rückgängig gemacht.

Die Expansion des Schiffbaus war von Beginn an in eine langfristige industriepolitische Strategie eingebettet (*industrial targeting*). Für den Aufbau der Werftindustrie stellte der koreanische Staat erhebliche Mittel bereit. Diese bestanden in Steuererleichterungen, Finanzierungshilfen und einer gezielten Exportförderung. Als in den achtziger Jahren erstmals Werften (z.B. Daewoo) vom Konkurs bedroht waren, sprangen der Staat oder staatliche Banken mit Schuldenmoratorien ein. In gleicher Weise wirkte sich Ende der neunziger Jahre die Unterstützung durch den IWF positiv aus. Zwar wurden IWF-Gelder nicht unmittelbar zur Stützung der Werften eingesetzt. Doch ermöglichte die Stabilisierung des Bankensystems zugleich die Rettung konkursgefährdeter Betriebe. Denn sie verhinderte den Konkurs mehrerer hoch verschuldeter Konzerne, ermöglichte Umschuldungen von kurzfristigen zu langfristigen Krediten und erleichterte die Schiffsfinanzierungen. Zum Teil beteiligten sich staatliche Banken direkt an den Werften (Daewoo).

Der Grund für diese auf den Schiffbau gerichteten gemeinsamen industriepolitischen Anstrengungen von Staat und großen Konzernen (*chaebôl*) ist leicht zu erklären: Der Schiffbau ist eine reife Industrie, in der Markteintrittsbarrieren zumindest

im Serienschiffbau (Tanker, Massengutschiffe, später Container) für Newcomer relativ gering sind. Von dort folgte dann schrittweise der Einstieg in den höherwertigen Schiffbau. Nach einigen Rückschlägen in den achtziger Jahren erfolgte in den neunziger Jahren eine bemerkenswerte Verbesserung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit.

Waren zunächst Preise und niedrige Kosten entscheidend, so spielten nichtpreisliche Wettbewerbsfaktoren eine wichtige Rolle. Schon 1994 wies eine deutsche Schiffsfinanzierungsgesellschaft darauf hin, dass die Wettbewerbsfähigkeit der koreanischen Werften nicht mehr ausschließlich auf den niedrigen (Lohn-)Kosten beruht, sondern dass sie zunehmend auch bei Technologie, Qualität und Zuverlässigkeit an Kompetenz gewannen (vgl. Norddeutsche Vermögen 1994). Die Qualitätsstandards entsprachen durchaus denen westeuropäischer Werften. Die Unternehmensberatungsfirma Artur D. Little kam 1993 in einem Gutachten für das Bundeswirtschaftsministerium ebenfalls zu dem Ergebnis, „daß Südkoreas Werften nicht mehr zu den Herstellern von billigen, aber schlecht verarbeiteten Standardschiffen gehören“ (ADL 1993: 45).

Die Produktivität koreanischer Werften betrug zu Beginn der neunziger Jahre bereits zwei Drittel des Niveaus des japanischen Schiffbaus. Eine weitere Angleichung erfolgte in den letzten Jahren. Der Automatisierungsgrad der koreanischen Werften ist mit demjenigen der japanischen Werften vergleichbar (vgl. Nagatsuka 1999). Fortgeschrittene CAD- und CIM-Techniken sind auf den meisten Werften im Einsatz. Erhebliche Anstrengungen wurden unternommen, um die einzelnen Sektionen zu vergrößern und den Grad der Vorausrüstung zu erhöhen. Zudem wurden die Dockliegezeiten beträchtlich verkürzt. Begleitet wurde die technische Modernisierung von einer Reform der Unternehmensorganisation, effizienteren Fertigungsabläufen und einer beginnenden Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse.

Die Werften haben in der Qualität der Produktion und der Entwicklung neuer Produkte erhebliche Fortschritte gemacht und beachtliche Anstrengungen auf dem Gebiet der maritimen Forschung und Entwicklung unternommen. Die großen Werftkonzerne verfügen in der Regel über eigene Forschungsinstitute. Ein neues groß dimensioniertes Forschungszentrum wurde auf der Insel Koje errichtet.

Die Einbindung in Konzerne trug in den Aufbaujahren ebenfalls zur Stärkung der Wettbewerbsposition bei. Koreas Werften konnten dadurch ihre Marktposition gegenüber den fragmentierten europäischen Wettbewerbern festigen. Sie verfügen zudem über eine diversifizierte Produktpalette, die von Supertankern über Massengutschiffe und Containerschiffe bis zum hochtechnologischen Spezialschiffbau und zu Offshore-Anlagen reicht. Diversifizierung und Größe der Docks ermöglichten ihnen im großen Stil die Nutzung von *economies of scale*. Wo europäische Werften Unikate fertigen, können koreanische Werften Serien fast gleicher Schiffe an die Reeder liefern. Die großen Werften verfügen über einen Auftragsbestand von jeweils 50 oder mehr Schiffen. Sie bauen zehn und mehr Schiffe gleichzeitig und diese häufig nach einheitlichem Design. Dies senkt die Overhead-Kosten pro Schiff, ermöglicht erhebliche Produktivitätssteigerungen durch die wachsenden Erfahrungen und verbesserten Arbeitsabläufe. Nicht zuletzt können so auch im Einkauf er-

hebliche Vorteile erzielt werden. Es ist auch bekannt, dass koreanische Werften weniger bereit sind, auf individuelle Sonderwünsche von Reedern einzugehen. Die dadurch ermöglichten Kosteneinsparungen liegen auf der Hand.

Zunehmend konzentrierten sich die koreanischen Werften auch auf den Bau technologisch anspruchsvoller Schiffe wie LNG-Tanker, Shuttle-Tanker und andere Versorgungsschiffe für die Offshore-Industrie oder Kabelleger. Erhebliche Anstrengungen unternahmen Samsung und Daewoo, um in den bisher von Europäern dominierten Passagierschiffmarkt einzudringen. Mit Aufträgen für Passagierfähren von europäischen Reedern konnten sie erste Erfolge erzielen.

Von den Werften gehen erhebliche Impulse in die Zuliefererindustrie aus. Im vergangenen Jahrzehnt ist es gelungen, eine leistungsfähige Zuliefererindustrie in Korea aufzubauen. Mussten in den Anfangsjahren Zulieferungen überwiegend importiert werden, so richteten sich die Anstrengungen dann auf den Aufbau einer heimischen Zuliefererindustrie, Stahl, Maschinenbau, Motorenfertigung, Elektronik, Navigation gehören dazu. Hervorstechendes Beispiel dafür sind Schiffsmaschinen, die bis zu einem Drittel des Werts eines Schiffes ausmachen. Noch Mitte der achtziger Jahre waren die Werften fast vollständig auf den Import von Dieselmotoren aus Japan und Europa angewiesen. Schon 1996 hielt Korea im Schiffsmotorenbau einen Weltmarktanteil von über 40%. Inzwischen sind sie Weltmarktführer in diesem bedeutenden Marktsegment der maritimen Industrie. Auch Stahl und andere Komponenten wurden im Verlauf der neunziger Jahre mehr und mehr im Land selbst hergestellt. Im Jahr 1998 stammten 70% der Zulieferungen von einheimischen Unternehmen (vgl. auch Nagatsuka 1999). Der Schiffbau war in diesem Sinne eine Schlüsselindustrie für die weitere Industrialisierung des Landes.

Die Abwertung des Won im Verlauf der Krise 1997/98 stellte einen erheblichen Kostenvorteil dar. Der Won fiel zunächst auf fast die Hälfte seines Wertes und lag auch im Jahr 2000 noch um 25-30% unter dem Wert vor der Krise. Zwar verteuerten sich dadurch auch aus dem Ausland importierte Zulieferungen. Größere Bedeutung hatten jedoch die Kostensenkungen sowohl bei Zulieferungen aus dem heimischen Markt wie auch bei den Lohnkosten. Die Abwertung machte sich insbesondere gegenüber dem wichtigsten Konkurrenten Japan als gravierender Wettbewerbsvorteil bemerkbar, da im gleichen Zeitraum der Yen erheblich aufwertete. Hingegen war sie gegenüber den europäischen Konkurrenten in den letzten Jahren kein entscheidender Parameter, da der Euro noch stärker abwertete.

Freilich dürfen auch die noch bestehenden Rückstände und die Grenzen der koreanischen Entwicklung nicht übersehen werden. Viel zu lange überwog das Streben nach Expansion um jeden Preis. Wachstum vor Rentabilität war lange Zeit die *Maxime* der *chaebôl*, die dauerhaft keine erfolgreiche Strategie bleiben konnte. Die Einbindung in große diversifizierte Konglomerate führte in den letzten Jahren zu Quersubventionen und Intransparenz, die Fehlentwicklungen im Markt verstärkten.²

² Die starke Kritik an der Diversifizierung ist allerdings erst in den letzten Jahren aufgekommen. Noch in ihrem Länderreport aus dem Jahr 1996 kam die OECD zu dem Ergebnis, dass die Konzentration ökonomischer Macht und die Diversifizierung keines-

Einige *chaeböl* brachen auseinander, die Absplittung der Werften erfordert neue Eigentums- und Finanzierungsstrukturen. Die Flexibilität der Werften bezogen auf individuelle Anforderungen der Reeder ist geringer als bei europäischen Werften, die zudem in ein leistungsfähiges maritimes Cluster eingebunden sind (vg. Heseler und Brodda 2000). Kooperationen und strategische Allianzen zwischen Werften und mit der Zulieferindustrie können die Vorteile der Massenproduktion in Großwerften bei günstigen Rahmenbedingungen durchaus kompensieren. Insbesondere im Passagierschiffbereich kommt maritimen Netzwerken und Clustern eine entscheidende Bedeutung als Wettbewerbsfaktor zu, der bisher den koreanischen Werften den Zugang weitgehend versperre.

Die Kapazitätsexpansion der neunziger Jahre war an den Bedürfnissen des Marktes vorbeigeplant. Noch zu Beginn der neunziger Jahre lag die Kapazität des koreanischen Schiffbaus bei 1,8 Millionen cgt. Seither haben sich die Produktionskapazitäten nahezu verdreifacht und bis zum Jahr 2005 ist ein weiterer Kapazitätsanstieg um 25% zu erwarten. Dies ist wesentlich auf den Bau neuer Docks zurückzuführen. Halla baute eine neue Werft in Mokpo, Samsung eröffnete 1994 ein neues Dock, und Hyundai eröffnete 1995 zusätzlich zu den vorhandenen sieben zwei weitere Docks. Zudem stieg 1998 die Hyundai Mipo Werft, die bis dahin ausschließlich Reparatur und Umbau von Schiffen betrieben hatte, in den Neubaumarkt ein, und andere Werften (Daedong, Shin-A) konzentrierten sich verstärkt auf den internationalen Markt. Darüber hinaus führten auch technische und organisatorische Modernisierungen und die damit verbundenen Produktivitätssteigerungen zur Erhöhung der Kapazität. Der Bau neuer Produktionsanlagen und die Modernisierung der bestehenden Werften haben sich auch deswegen in einer so deutlichen Kapazitätsexpansion niedergeschlagen, weil anders als in Europa in den neunziger Jahren in Korea keine Werften oder Anlagen stillgelegt wurden.³

Die massiven Erweiterungsinvestitionen wurden durch Kredite finanziert und führten zu einer erheblichen Verschuldung der koreanischen Werften. Hohe Abschreibungsaufwendungen und Zinsbelastungen waren die Folge. Einige Werften kamen in erhebliche Zahlungsschwierigkeiten und mußten Konkurs anmelden.

Die Expansion trug erheblich zu den weltweiten Überkapazitäten von ca. 25% bei. Bis 2005 könnten sie nach einer aktuellen Prognose des westeuropäischen Schiffbauverbands auf 40% ansteigen.⁴ Darin liegt der wesentliche Grund für den paradoxen Sachverhalt, dass in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre trotz steigender Nachfrage nach Schiffen die Marktpreise für nahezu alle Schiffstypen gefallen

wegs irrational oder ineffizient waren. "The managerial and technological capability within the groups generates a synergetic effect that promotes expansion into the many new industries offering high returns in Korea's rapidly growing economy. The most successful chaebol are those that are most diversified, while some of the more specialised groups have gone out of business" (OECD 1996, siehe auch Yoo 1993).

³ Eine Ausnahme ist lediglich die Verlagerung der Halla-Werft, die mit einer Einstellung des Schiffbaus am alten Standort verbunden war.

⁴ Siehe AWES 2000.

sind. Die Preise liegen auch in der Boomphase 1999/2000 noch immer im Durchschnitt 13% unter dem Niveau von 1997 (EU 2000; Clarkson 2000).

Die koreanischen Werften haben wesentlichen Einfluss auf das Preisniveau. Um ihre Auftragsbücher zu füllen, Kapazitäten auszulasten und Marktanteile zu gewinnen, wurden auch Aufträge zu Dumpingpreisen geordert, so der Vorwurf der Europäischen Kommission. Die mit den Reedern ausgehandelten Preise vieler Schiffe lagen unter den tatsächlichen Herstellungskosten, wenn alle Kosten in die Preisbildung einbezogen werden.⁵ Bei den im Auftrage der Europäischen Kommission mittels eines Kostenmodells im Detail untersuchten Schiffbauaufträgen betrugen die Verluste koreanischer Werften zwischen 4% und 39% der tatsächlichen Baukosten der jeweiligen Schiffe.⁶ Den durchschnittlichen Verlust bei allen Aufträgen beziffern die Experten auf ca. 20%. Die Ergebnisse legen nahe, dass koreanische Werften Aufträge zu Preisen hereinnahmen, die nicht alle Kosten deckten. Das Kostenmodell wird allerdings von den koreanischen Schiffbauern nicht akzeptiert. Es berücksichtigt ihrer Meinung nach nicht die Entwicklung von Preisen, Produktivität und Auslastungseffekten bei der bis zu zweijährigen Bauphase eines Schiffes. Zudem könnten tatsächliche Kosten nur bei Kenntnis sensitiver einzelbetrieblicher Daten ermittelt werden, die weder Werften noch Reeder zu publizieren bereit seien (vgl. KSA 2000).

Ein weiterer gravierender Punkt der europäischen Kritik richtet sich auf den koreanischen Finanzsektor. Hier hat sich ein Netzwerk finanzieller Institutionen herausgebildet, die häufig unter staatlichem Einfluss stehen. Dieses konnte den Werften Finanzierungsmöglichkeiten und Bürgschaften offerieren, die nicht den tatsächlichen Marktbedingungen entsprachen. Dabei wurden letztlich auch Vorauszahlungen von Reedern durch staatliche oder halbstaatliche Banken und Finanzierungsinstitutionen abgesichert und niedrigere als marktübliche Zinsen gewährt.⁷ Diese Kritik ist deswegen besonders schwerwiegend, weil sie den Schluss nahe legt, dass erst die Stützungsaktion des Weltwährungsfonds, die die Währung stabilisieren und die Umschuldung von kurz- auf langfristige Kredite ermöglichen sollte, ein solches Verhalten ermöglichte.

Fazit: Im Verlauf von 30 Jahren haben die koreanischen Werften aus dem Nichts heraus eine technologisch leistungsfähige Schiffbauindustrie aufgebaut, die eine überragende Position auf dem Weltmarkt erringen konnte. Die Kehrseite der Expansion sind allerdings eine hohe Verschuldungsquote, die Zahlungsunfähigkeit einzel-

⁵ Nach Auffassung der EU-Kommission werden insbesondere Abschreibungen und die Finanzierungskosten für die hohen Schulden, die erst die Kapazitätsexpansion ermöglichten, von den koreanischen Werften nicht berücksichtigt.

⁶ Die Kostenelemente des Modells umfassen direkte Kosten (Material, Arbeitszeit, Ausrüstung usw.) und indirekte Kosten (Finanzierung des Schiffs und der Produktionsausrüstung, Auslegungskosten, Versicherungen usw.). Der kalkulierte Baupreis schließt außerdem eine Gewinnspanne von 5% ein. Siehe den 2. Bericht der EU-Kommission.

⁷ Siehe hierzu insbesondere den ersten Bericht der EU-Kommission vom 5. Oktober 1999: EU 1999.

ner Werften, deren Zukunft ungewiss ist, sowie beträchtliche Ungleichgewichte und anhaltende Überkapazitäten im Weltschiffbau.

3 Europas Schiffbau in der Defensive

Schiffbau ist eine traditionsreiche Industrie in Europa. Die europäischen Werften dominierten jahrzehntelang den Weltmarkt. In Schiffbau und Schifffahrt spiegelten sich der Reichtum und die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaften. Die Schiffbauindustrie war zugleich auch traditionell ein Rückgrat der Arbeiterbewegung (vgl. Strath 1987). Viele sozialpolitische Errungenschaften wurden auf den Werften erkämpft. Die industriellen Beziehungen in der Schiffbauindustrie galten als Vorreiter eines sozial eingegrenzten Kapitalismus.

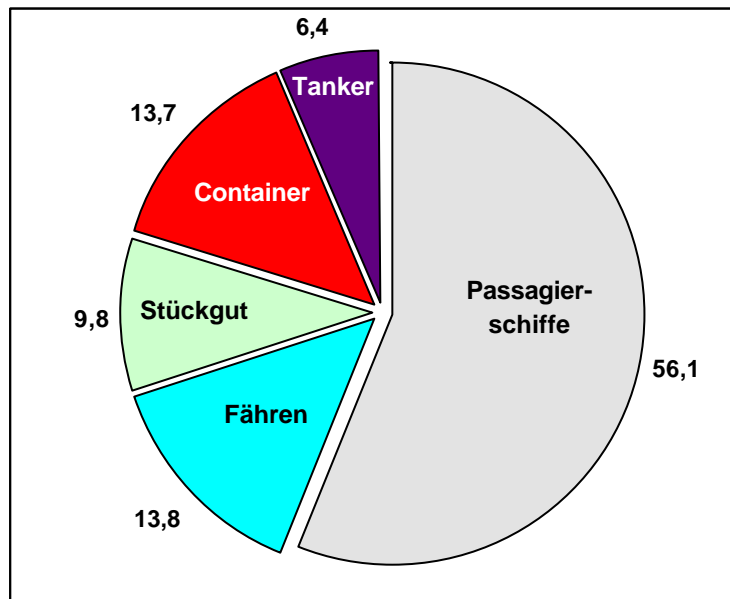
Seit der Tankerkrise Mitte der siebziger Jahre gilt der Schiffbau in Europa als eine Krisenindustrie. Im Verlauf von zwei Jahrzehnten hat er sich freilich auch fundamental gewandelt. Drei von vier Werftarbeitern verloren ihren Arbeitsplatz. 1975 arbeiteten noch 505.000 Arbeitnehmer auf den Werften, 1999 waren es nur noch 114.000. Eine Vielzahl von Werften schlossen Helgen und Docks. Die verbliebenen Werften sind in ihrer Größe geschrumpft. Wo früher fünf-, sechs- oder zehntausend Menschen auf einer Werft Arbeit beim Bau von Tankern, Frachtern und Containerschiffen fanden, sind heute häufig nur noch wenige hundert Menschen beschäftigt, nur noch wenige Großwerften haben mehr als 2.000 Arbeitskräfte. Darin kommt auch der lang anhaltende Outsourcing-Prozess zum Ausdruck. Die europäischen Werften reduzierten ihre Fertigungstiefe nachhaltig. Im Durchschnitt wird nur noch ein Drittel der Wertschöpfung eines Schiffs von der Werft selbst hergestellt, zwei Drittel entfallen auf die Zulieferer. Aus früher integrierten Großbetrieben, die die Produktionskette des Schiffbaus in einem Betrieb zusammenfassten, sind flexible Unternehmen geworden, die in Wertschöpfungsketten mit externen Zulieferern verknüpft sind und bei denen logistische Fähigkeiten der internen und externen Organisation des Wettbewerbs eine zunehmende Bedeutung erlangt haben (Heseler und Brodda 2000).

Verglichen mit den südostasiatischen Schiffbauern ist der europäische Schiffbau allerdings auch zersplittert. Auf über 200 Werften werden in Europa Seeschiffe gebaut oder repariert. Die durchschnittliche Betriebsgröße einer europäischen Werft liegt nach einem Vierteljahrhundert massiven Arbeitsplatzabbaus bei 500 Beschäftigten (siehe Heseler 1998). Zum Vergleich: Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl der koreanischen Werften lag Ende 1998 bei 4.200 (Nagatsuka 1999). Zwar ist es in den letzten Jahren zwischen den Werften zu Kooperationen und Zusammenschlüssen gekommen, vermehrt auch über die Landesgrenzen hinaus. Mit dem 1999 bekanntgegebenen Ausstieg des Kvaerner Konzerns aus dem Schiffbau – drei Jahre nach dem Zusammenbruch des Bremer Vulkan-Verbunds – haben diese Bestrebungen freilich einen erheblichen Rückschlag erlitten.

Die meisten europäischen Länder weisen im Jahr 2001 eine gute Auftragslage auf. Dennoch haben viele Werften mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Ein erheblicher

Teil der Aufträge sind nicht kostendeckend, zahlreiche Werften schreiben rote Zahlen.

Abbildung 2: Struktur des europäischen Schiffbaus (% , Grundlage: Auftragsbestand 2001 in cgt)



Quelle: ISL 2001.

Dass die europäischen Schiffbauer trotz der internationalen Wettbewerbsverzerrungen ihre Marktposition verteidigen konnten, ist auf die herausragende Stellung im Bau von Passagierschiffen zurückzuführen. Ihr Weltmarktanteil liegt hier bei 90%. Mehr als zwei Drittel (69,9%) des zivilen europäischen Schiffbaus entfiel im Januar 2001 auf den Bau von Kreuzfahrt- und Fährschiffen. Die herausragende Marktposition basiert auf technologischen Vorsprüngen, der hohen Qualifikation des Managements und der Belegschaften sowie auf leistungsfähigen Zulieferstrukturen und Netzwerken. In wichtigen anderen Marktsegmenten mussten Europas Werften hingegen erhebliche Markteinbußen hinnehmen. Containerschiffe machten im Jahr 2001 nur noch 13,7% des Auftragsbestands aus. Besonders gravierend war der Einbruch im Markt der großen Post-Panamax-Containerschiffe. Im Tankerbau ist Europas Marktstellung noch geringer, dies gilt inzwischen selbst für Spezialtanker und die LNG-Flüssiggastanker. In der zunehmend einseitigen Auftragsstruktur liegen langfristig erhebliche Risiken. War schon der weit gehende Rückzug aus dem Tan-

kermarkt in den achtziger Jahren für den europäischen Schiffbau in seiner Gesamtheit eine problematische Entwicklung, so würde ein Rückzug aus dem Containermarkt den europäischen Schiffbau in eine Nischenposition bringen. Auf Dauer können sich die europäischen Werften jedoch nicht nur auf wenige Marktsegmente beschränken, wenn sie überleben wollen. Eine Nischenstrategie ist wenig erfolgversprechend.

Im regionalen Wandel des Weltschiffbaus spiegelt sich zum Teil ein Grundmuster der Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung wider, nach dem arbeitsintensive und einfachere Produktionen zunehmend aus den entwickelten Ländern in Länder mit niedrigen Arbeitskosten verlagert werden, die zudem im Laufe der Jahre Produktivitätsrückstände aufholen und in komplexere Produktionen vordringen. Die Expansion der koreanischen Werften im Weltschiffbau ist teilweise Ausdruck dieses Entwicklungsmodells. Freilich konnte Japan trotz hoher Löhne und anhaltender Aufwertung der Währung anders als Europa jahrzehntelang diesem Trend trotzen. So werden mehr als die Hälfte aller Massengutschiffe auf japanischen Werften gebaut, obwohl dies einfacher Standardschiffbau ist. Hohe Kosten wurden durch Rationalisierung, Produktinnovationen, die Schaffung maritimer Cluster und gezielte Industriepolitik ausgeglichen.

Auch unterlagen die Anforderungen an den Bau von Schiffen in den letzten Jahrzehnten einem erheblichen Wandel. Die einfache Tätigkeit des Zusammenschweißens von Blechen verlor für die Wertschöpfung an Bedeutung gegenüber logistischen und neuen technologischen Anforderungen. Der Schiffbau entwickelte sich in dieser Hinsicht zu einer Industrie, in der neue Technologien vordrangen und komplexe logistische Kenntnisse erforderlich wurden, bei denen zudem Lohnkosten nicht der entscheidende Wettbewerbsfaktor sind. Europas Schiffbauer weisen zu Recht darauf hin, dass es sich hierbei um Hochtechnologien handelt. Der regionale Strukturwandel im Weltschiffbau von Europa nach Südostasien ist daher auch nicht ausschließlich Resultat des marktwirtschaftlich natürlichen Wandels der Arbeitsteilung. Er wurde entscheidend durch politische Interventionen gesteuert, die von gravierenden Wettbewerbsverzerrungen begleitet waren.

4 Eine internationale Ordnung für den Schiffbaumarkt?

Der Schiffbau ist traditionell ein politisch beeinflusster Weltmarkt. Nicht erst der aktuelle Handelsdisput zwischen der Europäischen Union und Südkorea bringt dies zum Ausdruck. Der langfristige Wandel der internationalen Arbeitsteilung im Schiffbau war immer schon durch nationalstaatliche Unterstützungsmaßnahmen beeinflusst. Dies galt für Deutschland, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein ernstster Konkurrent der bis dahin übermächtigen britischen Schiffbauindustrie wurde, genauso wie für andere europäische Länder. Ohne die gezielte Industriepolitik wäre auch der Aufstieg Japans zum führenden Schiffbauland in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts nicht möglich gewesen. Direkte finanzielle Hilfen, Steuer- und Abschreibungserleichterungen für Werften oder Reeder, die Abschottung des ein-

heimischen Marktes oder die Förderung von Schiffsexporten sowie nachfragefördernde Maßnahmen, insbesondere auch die selektive Vergabe militärischer Aufträge stellten staatliche Eingriffe in die Marktentwicklung dar, mit denen entweder der Aufbau einer nationalen Schiffbauindustrie gefördert oder der Niedergang verhindert bzw. hinausgezögert werden sollte.

Obwohl Schiffe traditionell weltweit gehandelt werden und die Schifffahrt den ersten globalen Weltmarkt darstellt, blieb die Schiffbauindustrie selbst national ausgerichtet. Internationale Kapitalbeteiligungen waren noch bis in die neunziger Jahre eine seltene Ausnahme. Für Erfolge und Mißerfolge auf dem Weltmarkt war neben technologischer Wettbewerbsfähigkeit und Kostenfaktoren immer auch der Grad an Unterstützung durch den jeweiligen Nationalstaat ausschlaggebend. Einen ausschließlich durch ökonomische Faktoren wie Preise und Faktorkosten, technologische Leistungsfähigkeit und Produktinnovationen bestimmten Schiffbaumarkt hat es nie gegeben.

Den Höhepunkt internationaler Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Einflüsse stellten die siebziger und achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts dar. Südkorea baute mit Milliardenunterstützung eine eigene Werftindustrie auf, Japan schottete seinen eigenen Markt für Schiffe weitgehend ab, die USA lenkten mit gigantischen Militärprogrammen ihre Schiffbauer aus dem Handelsschiffbau in die militärische Produktion, und die Länder der Europäischen Union förderten zeitweilig mit bis zu 28 Prozent die Aufträge ihrer Werften und gaben zugleich Milliarden für die sozialverträgliche Abfederung des Kapazitätsabbaus aus. Der Weltmarkt schrumpfte, und das Subventionsvolumen stieg.

Mehr und mehr wuchs jedoch die Einsicht, daß diese Form des Kampfes um Weltmarktanteile langfristig keine Perspektive hat. Innerhalb Europas gewann die Europäische Kommission verstärkten Einfluss auf die Schiffbaupolitik. Seit 1986 wurde das Subventionsvolumen kontinuierlich reduziert und schließlich im Jahr 1998 die Beendigung der Wettbewerbsbeihilfen für den Schiffbau beschlossen. Zugleich wurde eine effektive Beihilfekontrolle innerhalb Europas eingeführt.

4.1 Das OECD-Abkommen von 1994

Seit Ende der achtziger Jahre erholte sich der Weltmarkt langsam wieder von der tiefen Depression der Tankerkrise. Um den sich abzeichnenden Aufschwung auch durch eine entsprechende ordnungspolitische Regelung zu unterstützen, verhandelten innerhalb einer Arbeitsgruppe der OECD die führenden Schiffbaunationen über ein internationales Abkommen. Nach fünf Jahren langwieriger Verhandlungen wurde schließlich 1994 ein 100-seitiges Abkommen über Regelungen und Praktiken, die mit normalen Wettbewerbsbedingungen im Handelsschiffbau unvereinbar sind,⁸ verabschiedet. Die Zeiten ausufernder, direkter Produktsubventionierung schienen

⁸ OECD, Council Working Party on Shipbuilding, Agreement Respecting Normal Competitive Conditions in the Commercial Shipbuilding and Repair Industry, Paris, 25.7.1994.

mit seiner Unterzeichnung beendet zu sein. Seine Umsetzung scheiterte freilich bis heute an den USA, die aufgrund des Widerstands der großen Rüstungswerften nicht zu einer Ratifizierung bereit waren.

Das Abkommen enthielt drei Schwerpunkte:

- Die Festlegung nicht zulässiger Subventionen, zu denen neben den Wettbewerbshilfen auch andere Formen direkter und indirekter staatlicher Subventionen wie Schuldenerlasse, Finanzierungshilfen, Bereitstellung von Eigenmitteln und steuerliche Regelungen gehören,
- die Vereinbarung über schädigende Preissetzungen im Schiffbau (*injurious pricing code*),
- Regeln für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien (Konsultations- und Untersuchungsmechanismus).

Einer unfairen Preissetzung oder Dumpingkonkurrenz, bei der der Industrie eines Landes ein Schaden zugefügt wird, weil Schiffe unter ihrem normalen Wert⁹ („normal value“) verkauft werden, sollte durch ein Verfahren analog zu den GATT-Regelungen begegnet werden. Danach könnte eine Vertragspartei dem Hersteller eines Schiffes, das zu Dumpingpreisen geliefert wurde, eine Buße auferlegen. Das Verfahren sollte durch unabhängige richterliche Gremien im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens überprüft werden können.

Ein ständiger Ausschuss aus Regierungsvertretern („parties group“) sollte die Einhaltung des Abkommens begleiten und überwachen. Er sollte alle drei Jahre die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse überprüfen. Darüber hinaus sollten zur Beilegung von Streitigkeiten Konsultationen durchgeführt und Panels eingerichtet werden, die im Falle unfairen Wettbewerbes gravierende Strafen für die betroffenen Werften hätten aussprechen können.

Zur Sicherstellung der Transparenz verpflichteten sich die Vertragsparteien, öffentlich zugängliche Informationen weiterzuleiten. Dazu sollten Informationen über Preise und Kreditbedingungen aller gelieferten Schiffe sowie über die Kapazitätsentwicklung und die Eigentümerstruktur der Werften gehören sowie Angaben zu Bilanzen auch für die Schiffbauaktivitäten von Holdings, Informationen über die Zuführung öffentlicher Mittel (einschl. Bürgschaften), Daten über Ausnahmen von fiskalischen oder anderen Verpflichtungen, über Kapitalunterstützung (einschließlich Eigenmittelzuführung, Verzicht auf Anteile, Dividenden, Darlehen und ihre Rückzahlung), Schuldenerlass und Übernahme von Verlusten.

⁹ Ein Schiff gilt dann als unter seinem normalen Wert veräußert,

- wenn der Preis des Schiffes niedriger ist als der vergleichbare Preis, der für das gleiche Schiff bei einem Verkauf an einen Erwerber aus dem Inland erzielt wird,
- falls es einen solchen Inlandspreis nicht gibt, wenn der Preis niedriger ist als der vergleichbare Preis für das gleiche Schiff beim Export in ein anderes Land oder
- wenn der Preis niedriger ist als die Kosten der Herstellung des Schiffes im Ursprungsland zuzüglich eines angemessenen Zuschlages für Vertriebskosten und Gewinn.

Auch wenn das OECD-Abkommen keinesfalls perfekt war, stellte es doch eine Chance dar, den internationalen Subventionswettbewerb zu beenden und einen Ordnungsrahmen für den Weltschiffbaumarkt zu schaffen. Dieses Abkommen enthielt Regelungsmechanismen für all jene unfairen Praktiken, wie sie im derzeitigen Handelsdisput von Seiten der Europäischen Union gegenüber den koreanischen Werften erhoben werden.

Ob es noch eine Chance für dessen Realisierung gibt, ist fraglich. Ein Inkrafttreten ohne die USA, die faktisch auf dem Schiffbaumarkt kaum eine Rolle spielen, wird derzeit von den anderen Staaten abgelehnt. So wurde in den letzten Jahren eine große Chance vertan, einen internationalen Ordnungsrahmen für eine Branche zu schaffen, die traditionell global agiert, in der aber immer wieder politische Interventionen einen fairen Wettbewerb verhinderten.

4.2 Die „agreed minutes“ – ein bilaterales Abkommen zwischen der EU und Südkorea

Der Aufschwung im Weltschiffbau in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre löste die internationalen Probleme nicht. Insbesondere die Kritik an Südkorea nahm seit der „Asienkrise“ und der gigantischen Stützungsaktion des Internationalen Währungsfonds zu. Die koreanischen Schiffbauer waren von dieser Krise selbst zunächst nur gering betroffen. Sie profitierten im Gegenteil sogar von der drastischen Won-Abwertung und konnten trotz Konkursen und hoher Verschuldung weitere Marktanteile gewinnen.

Aufgrund des massiven internationalen Drucks kam es im April 2000 zu einem bilateralen Abkommen der EU mit Südkorea, das den Verzicht auf Dumpingpreise, den Verzicht auf subventionierte Finanzierungen von Schiffen und Bürgschaften sowie eine transparente Rechnungsführung der Unternehmen vorsah.

Ziel dieses zweiseitigen Abkommens war es, die koreanische Regierung zu verpflichten,

- keine Maßnahmen zu ergreifen, die mittelbar oder unmittelbar einen Schuldenerlass oder die Stundung von Darlehen zum Ziel haben, die von koreanischen Werften aufgenommen wurden, und ihnen keine Finanzierungen zu anderen als marktüblichen Bedingungen zu gewähren,
- die international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätze zu beachten und die koreanischen Werften sowie ihre Gläubiger dazu anzuhalten, nach den gleichen transparenten Grundsätzen zu verfahren,
- dafür zu sorgen, dass die von den koreanischen Werften berechneten Preise alle Kostenfaktoren (Normalwert im Sinne des Antidumpingkodex der WTO) widerspiegeln.

Das Abkommen stellte zwar zunächst einen Erfolg für die europäischen Bemühungen dar. Erstmals gelang es, Südkorea zu dem Eingeständnis zu bringen, dass die Probleme auf dem internationalen Schiffbaumarkt einer politischen Regelung bedür-

fen. Freilich blieben die „agreed minutes“ weit hinter dem OECD-Abkommen zurück.

Große Hoffnungen konnte man in das Abkommen EU-Südkorea von Beginn an nicht setzen, denn an dem entscheidenden Problem der hohen Überkapazitäten und niedrigen Preise änderte es nichts. Schon nach kurzer Zeit waren aus Sicht der europäischen Schiffbauer und der EU-Kommission die wesentlichen Ziele dieses Abkommens gescheitert, die beiderseitigen Verhandlungen führten zu keinem Ergebnis.

Die Verhandlungen konzentrierten sich einerseits auf die Möglichkeiten der Korea Exim Bank (KEXIM), ein Überprüfungsverfahren bei Schiffbauexportverträgen einzuführen, das sicherstellt, dass die angebotenen Preise koreanischer Werften dem Kriterium des Normalwerts entsprechen. Nach Auffassung der EU-Vertreter stimmte die koreanische Seite jedoch dem Grundsatz nicht zu, dass Preise alle Kosten einschließen sollten und dass die Anwendung des Antidumpingverfahrens schon innerhalb kurzer Frist zu einem deutlichen Anstieg der Preise führen sollte.

Andererseits wollten die EU-Experten anhand ausgewählter einzelner Schiffbauverträge überprüfen, ob in der Preiskalkulation alle relevanten Kosten berücksichtigt sind. Die Hyundai-Werft war allerdings nicht bereit, auf einzelne Schiffe bezogene Informationen über die realen Kosten der Werft zu liefern. Aus Sicht der EU-Kommission war es daher nicht möglich, klare Schlussfolgerungen zu dem Vorwurf unfairer Preisgestaltung zu bekommen. Sie sah daher die Vereinbarung über die herzustellende Transparenz von koreanischer Seite nicht erfüllt. Angesichts der Weigerung, ein entsprechendes Überprüfungsverfahren zuzulassen, hielt sie auch das Ziel für nicht realisierbar, eine Marktstabilisierung durch eine Verbesserung des Preisniveaus zu erreichen.

Die koreanischen Schiffbauer widersprachen der EU-Position: Korea würde seiner Schiffbauindustrie keine Subventionen gewähren und habe auch keine Mittel des IWF missbraucht. Die gestiegene Produktivität, die Abwertung des Won und ein deutlicher Rückgang der Einkaufspreise wichtiger Zulieferungen hätten den koreanischen Werften Wettbewerbsvorteile verschafft. Korea würde zudem auf wichtigen Märkten gar nicht mit Europa im Wettbewerb stehen. Die gewachsenen Kapazitäten entsprächen der wachsenden Nachfrage insbesondere nach Tankern. Bei neuen Verträgen habe man bereits entsprechend dem bilateralen Abkommen Preischecks durchgeführt. Das von den Europäern entwickelte Kostenmodell sei nicht zu rechtfertigen und auch nicht praktikierbar. Von europäischer Seite würden zudem die Vorwürfe nur erhoben, um angesichts der gestiegenen koreanischen Wettbewerbsfähigkeit weitere Subventionen verlangen zu können (vgl. KSA 2000).

4.3 Einleitung einer Klage vor der Welthandelsorganisation

Zwischen beiden Seiten verblieben grundlegende Differenzen über die Einschätzung des Schiffbaumarktes und das Ausmaß an Wettbewerbsverzerrungen. Die Europäische Kommission leitete nach dem Scheitern des bilateralen Abkommens im De-

zember 2000 eine eigene Untersuchung nach den Regeln der Trade Barriers Regulation (TBR) der Welthandelsorganisation (WTO) ein. Für weitere Untersuchungen und auch Konsultationen verblieben der EU fünf Monate, um dann ein Verfahren nach den Regelungen der WTO (Dispute Settlement Procedures) zu beantragen.¹⁰

Grundlage dafür ist das WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement). Dieses unterscheidet zwischen verbotenen Subventionen ("prohibited subsidies", Artikel 3), anfechtbaren Subventionen ("actionable subsidies", Artikel 5ff.) und nicht anfechtbaren Subventionen ("non-actionable subsidies", Artikel 8ff.).

Verboten sind Exportsubventionen und Subventionen mit Local-Content-Klauseln, weil sie die Handelsströme beeinflussen und negative Effekte auf andere Staaten haben. Anfechtbare Subventionen sind zwar nicht prinzipiell verboten, sie können jedoch Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens oder Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen betroffener Staaten werden. Bei generell erlaubten Subventionen handelt es sich um Unterstützungsmaßnahmen, bei denen es unwahrscheinlich ist, dass sie andere Interessen negativ berühren oder die nicht unmittelbar wirtschaftlich verwendbar sind (Grundlagenforschung, Hilfen für benachteiligte Regionen, vorwettbewerbliche Entwicklungshilfe, Unterstützung bei der Anpassung an neue Umwelterfordernisse).

Die EU-Klage bezieht sich auf Artikel 3 und 5 des SCM-Abkommens der WTO. Die wichtigsten verbotenen oder anfechtbaren Subventionen, die die koreanische Regierung ihren Werften gewährt, sind danach:

- Bürgschaften für Anzahlungen, bereitgestellt von der staatlichen Export-Import Bank of Korea (KEXIM), die Reedern auch im Konkursfall die Rückzahlung der geleisteten Anzahlung gewährleisten.
- Finanzierung von Exportkrediten durch KEXIM.
- Schuldenerlass, Umwandlung von Schulden in Eigenkapital und Zinserleichterungen durch staatliche oder halbstaatliche Banken und besondere Steuerzugeständnisse durch die Regierung Koreas.
- Subventionsprogramme für die Zulieferer des Schiffbaus, die die einheimische Schiffbauproduktion begünstigten (z.B. Stahl) (vgl. *Official Journal to the European Communities*, 2.12.2000, C345/5-7).

¹⁰ Zur Ankündigung der Klage siehe *Official Journal of the European Communities* vom 2.12.2000, Notice of initiation of an examination procedure concerning an obstacle to trade (2000/C345/04). Das Verfahren der EU-Kommission selbst ist in der Verordnung (EG) Nr.3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln geregelt; *Amtsblatt* Nr.L349 vom 31.12.1994.

Diese Subventionen haben den Werften Preisnachlässe ermöglicht, durch die sie erst ihren Weltmarktanteil zu Lasten Westeuropas und Japans in den letzten Jahren so deutlich ausweiten konnten.

Die Erfolgsaussichten einer solchen Klage sind schwer zu beurteilen, denn die Subventionspraxis der koreanischen Schiffbauindustrie und der Vorwurf der Dumpingpreise ist angesichts der verschachtelten und intransparenten *chaebôl*-Struktur rechtlich schwer zu belegen. Zudem wird mit einer solchen Klage auch Neuland betreten. Zugleich bedarf es des Nachweises, dass es sich nicht um generelle Subventionen handelt, die alle Unternehmen Koreas begünstigen, sondern spezifische, direkt auf Werften oder die Schiffbauindustrie gerichtete Maßnahmen (*specificity*).

Schon die Vorbereitung des Klageverfahrens könnte freilich den Druck auf die koreanische Regierung verstärken, Maßnahmen zur Herstellung größerer Transparenz im Unternehmenssektor, international übliche Finanzierungsverfahren und Rechnungslegungsstandards einzuführen und keine weitere Entschuldung von Werften vorzunehmen. Sie kann dadurch auch Einfluss auf den Prozess der Ausgliederung der Werften aus den *chaebôl* nehmen. Zudem ist die Position der großen Werften in Korea nicht so einheitlich, wie es dem außenstehenden europäischen Betrachter erscheinen mag. Nicht alle haben die Niedrigpreispolitik in gleicher Weise mitgemacht und einige sind daran interessiert, einen Weg der Selbständigkeit außerhalb der alten *chaebôl*-Strukturen zu finden. Daher kann der jetzige Weg die Chancen erhöhen, vor der Einleitung eines offiziellen WTO-Verfahrens noch in weiteren Konsultationen zu gemeinsamen Regelungen und Absprachen zu kommen. Das Klageverfahren der WTO selbst würde nach allen Erfahrungen einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen, innerhalb dessen der alte Subventionswettbewerb wieder belebt würde und die Rahmenbedingungen auf dem Schiffbaumarkt sich für beide Seiten verschlechtern würden.

Ob freilich mit dem WTO-Verfahren das vorrangige Ziel der europäischen Werften, ein nachhaltig höheres Preisniveau im Schiffbau, erreicht werden kann, ist nicht eindeutig zu beantworten. Zweifellos sind die südkoreanischen Werften Preisführer in den meisten Marktsegmenten, doch die Preisentwicklung ist auch von der allgemeinen Marktentwicklung, der Nachfrage und der Entwicklung der Frachtraten abhängig. Selbst wenn die Nachfrage nach Schiffen in den nächsten Jahren auf dem hohen Niveau bleibt, bleiben doch Überkapazitäten bestehen, die in den vergangenen Jahren aufgrund der koreanischen Kapazitätsexpansion entstanden sind. Sie könnten sich bei einer Expansion des chinesischen Schiffbaus sogar noch weiter verstärken. Die Überkapazitäten festigten die Marktstellung der Reeder, die von dem Preisverfall profitierten. Allerdings haben europäische Reeder selbst deutlich gemacht, dass für sie die sinkenden Neubaupreise in gewisser Hinsicht auch ein wirtschaftliches Risiko darstellen können, da sie mit einer Entwertung der bestehenden Flotte verbunden sind.

Ein Erfolg versprechender Weg für die Wiederherstellung normaler Marktbedingungen bestünde sicherlich darin, in Korea die notwendige tiefgreifende Umstrukturierung der Werften mit Kapazitätseinschränkungen zu verbinden, wie dies zuvor in

Westeuropa und Japan der Fall war. Dies ist aber durch das WTO-Verfahren nicht direkt zu erreichen.

5 Schlussfolgerungen

Globale Märkte bedürfen internationaler Regelungen und Standards. Die Entwicklung des Handelsschiffbaus, eines tatsächlich globalen Marktes ohne wesentliche nationale Handels- und Zollbarrieren, ist hierfür ein eindeutiges Beispiel. Ohne ein internationales Regelwerk werden globale Märkte durch nationalstaatliche Interventionen massiv beeinflusst und verzerrt. Ein internationaler Subventionswettbewerb, Dumpingpreise mit dem Ziel, Marktanteile zu gewinnen, Schuldenerlasse oder staatliche Finanzierungshilfen sind die wichtigsten Instrumente, mit denen sich Unternehmen oder nationale Industrien Vorteile zu verschaffen versuchen.

Aus dieser Erkenntnis heraus hatten die führenden OECD-Länder zu Beginn der neunziger Jahre ein Abkommen erarbeitet, das Schiffbau ohne Subventionen und andere Formen staatlicher Wettbewerbsverfälschungen gewährleisten sollte. Dieses von der Europäischen Union, Japan, Südkorea und Norwegen unterzeichnete Abkommen trat bisher wegen der fehlenden Ratifizierung durch den amerikanischen Kongress nicht in Kraft.

Der massive Handelsdisput zwischen der Europäischen Union und Südkorea hätte der erste nachhaltige Testfall für dieses Abkommen sein können, denn in den fünf Jahren die seit der Verabschiedung des Abkommens vergangen sind, steigerten die koreanischen Werften ihren Anteil am Weltmarkt dramatisch. Dies ist nach Ansicht der Europäer auf unfaire Wettbewerbspraktiken wie Dumpingpreise, Schuldenerlasse und Finanzierungshilfen zurückzuführen. Trotz boomender Nachfrage nach Schiffen sanken die Preise. Die koreanische Seite erklärt ihre Markterfolge durch gestiegene Produktivität und Auslastung, *economies of scale* (Vorteile der Massenproduktion gegenüber den wesentlich kleineren europäischen Konkurrenten), Vorteile durch die Währungsabwertung und die niedrigeren Arbeitskosten.

Nach dem voraussehbaren Scheitern des bilateralen Agreement leitete die EU im Dezember 2000 eine Klage vor der Welthandelsorganisation ein, der vermutlich weitere Konsultationen mit Korea folgen werden. Dieser Schritt kann eventuell dazu beitragen, die Rahmenbedingungen auf dem Markt wieder zu verbessern.

Eine sich lang hinziehende Klage hingegen dürfte wegen der damit verbundenen Unsicherheiten für beide Seiten und die Marktentwicklung insgesamt schädlich sein. Begleitet würde sie zunächst von einer Fortsetzung des Subventionswettkampfs und fortbestehenden unfairen Praktiken. Ob und welche Sanktionsmechanismen ergriffen werden können, ist dabei kaum absehbar.

Kompromisslinien sind für die Verwirklichung eines gemeinsamen Rahmens durchaus vorstellbar. Die Europäische Union kann den Verzicht auf weitere Produktsubventionierung als Gegenleistung für die Schaffung transparenter, internationalen Standards entsprechenden Unternehmens- und Marktbedingungen sowie für den Verzicht auf Dumpingpraktiken anbieten. Koreas Werften haben eine überras-

gende Stellung auf dem Schiffbaumarkt, die aber angesichts des Zerfalls der Konglomerate auch brüchig werden könnte. Neue Kooperationen, strategische Allianzen oder Kapitalbeteiligungen könnten die Unternehmenslandschaft im koreanischen Schiffbau verändern.

Die koreanische Strategie bedarf struktureller Anpassungen. Größe allein ist auf Dauer kein Erfolg versprechender Wettbewerbsfaktor. Ob Koreas Werften auf künftige Nachfrageeinbrüche vorbereitet sind, ist fraglich. Der Abbau von Bürokratie, flache Hierarchien und die Organisation der Wertschöpfungskette in maritimen Clustern über Betriebs- und Branchengrenzen hinaus, die im Spezialschiffbau und vor allem im anspruchsvollen Passagierschiffbau eine zunehmende Bedeutung erlangten, sind bisher noch wenig entwickelt. Hier liegen Herausforderungen, die angesichts der wachsenden Konkurrenz der Werften Chinas an Bedeutung gewinnen werden. Die Umstrukturierung von Werften, insbesondere wenn sie direkt oder indirekt mit staatlicher Unterstützung erfolgt, könnte dann auch eher mit Kapazitätseinschränkungen verbunden werden, wie dies in den achtziger und neunziger Jahren für den europäischen und japanischen Schiffbau der Fall war. Auch für Koreas Werftindustrie dürfte es künftig im eigenen Interesse liegen, stärker zur Sicherstellung fairer Marktbedingungen im Weltschiffbau beizutragen und bereits heute entsprechende Schritte einzuleiten. Hieran dürfte auch der koreanischen Regierung gelegen sein, die gegen die bisher übermächtigen *chaebôl* erste, aber längst nicht ausreichende Reformen durchsetzen konnte.

In Zukunft wird sich auch die Beihilfepolitik der EU wandeln. Die EU-Kommission ist gut beraten, wenn sie neue industriepolitische Akzente setzt, die die Modernisierung der Werften unterstützen und durch höhere Verkehrs-, Umwelt- und Sicherheitsstandards die Nachfrage nach modernen Schiffen anregt. Dabei muss die EU-Kommission allerdings auch unmissverständlich deutlich machen, dass der Erhalt eines leistungsfähigen Schiffbaus in Europa für sie eine hohe Priorität hat und sie auch Maßnahmen zur Abwehr unfairer Handelspraktiken trifft. Hier kann die Einleitung des Verfahrens der Trade Barriers Regulation (TBR) vor der WTO ein wichtiger Schritt sein. Dauerhaft aber bedarf es eines verlässlichen Ordnungsrahmens. Der Weg dafür wurde mit dem OECD-Abkommen aus dem Jahre 1994 gewiesen.

Literatur

- ADL (1993), Arthur D. Little, „Der Einfluß der japanischen und der südkoreanischen Schiffbaupolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Werftindustrie“, Gutachten im Auftrag des BMWI, Berlin
- AWES (2000), Association of European Shipbuilders and Shiprepairers, *Annual Report 1999-2000*, Madrid
- Clarkson (2000), *World Shipyard Monitor August 2000*, London

- EU (1999), Commission of the European Communities 2000, *First report from the Commission to the Council on the situation in world shipbuilding*, COM(1999) 474 final, Brüssel
- EU (2000), Commission of the European Communities 2000, *Third report from the Commission to the Council on the situation in world shipbuilding*, COM(2000) 730 final, Brussels, Second report COM(2000) 263 final, Brüssel
- EU (2001), Commission of the European Communities, *Fourth report from the Commission to the Council on the situation in world shipbuilding*, Brüssel
- Heseler, Heiner (1987), *Europäische Schiffbaukrise und lokale Arbeitsmärkte*, Bremen: Universität Bremen
- Heseler, Heiner (1998), *European Shipbuilding. New Challenges, Employment, Wages and Working Conditions*, Brüssel: European Metal Workers Federation
- Heseler, Heiner und Joachim Brodda (2000), *Cluster und Prozeßketten in der maritimen Industrie. Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Wirtschaftsstrukturpolitik*, Berlin: Otto Brenner Stiftung
- Hübner, Wolfgang, (1995), „Das OECD-Abkommen. Praktische Anwendung und Auswirkungen auf die internationale Schiffbaupolitik“, Manuskript, Hamburg
- ISL (2001), Institut of Shipping Economics and Logistic, *Shipping Statistics and Market Review* No 1-2 und 3, Bremen: ISL
- KSA (2000), Korea Shipbuilders Association, „Position Paper on Korean/EU Shipbuilding Talks“, Manuskript, Seoul
- Mayer, Peter (1999), „Die Überwindung der sozialen Krise – Südkoreas Suche nach Konsens und sozialverträglichen Lösungen“, in: Patrick Köllner (Hrsg.), *Korea 1999 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S.75-101
- Nagatsuka, Seiji (1994), *Recent changes in the South Korean Shipbuilding Industry and its future prospects*, JAMRI-Report, Tokyo
- Nagatsuka, Seiji (1999), *Structurally changing South Korea's shipbuilding industry and future prospects thereof – can South Korea overtake Japan?*, JAMRI-Report, Tokyo
- Norddeutsche Vermögen (1994), *Facit Schifffahrt*, Hamburg
- OECD (1996), *OECD Economic Surveys 1996 Korea*, Paris: OECD
- OECD (1999), *OECD Economic Surveys 1998-1999 Korea*, Paris: OECD
- OECD (2000), *Economic Surveys 1999-2000 Korea*, Paris: OECD
- Porter, Michael (1992), *Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten*, Frankfurt, New York: Campus
- Porter, Michael (1998), „Clusters and the new Economics of Competition“, in: *Harvard Business Review* 6, Harvard: Harvard Business School Publisher
- Strath Bo (1987), *The Politics of Deindustrialisation. The contraction of the West European shipbuilding industry*, London: Croom Helm
- Tae-Woe, Lee (1999), „Restructuring of the economy and its impacts on the Korean maritime industry“, in: *Maritime Policy & Management* 4, London
- Yoo, Seong Min (1993), „Chaebol in Korea: Misconceptions, Realities, and Policies“, *KDI Working Paper* 9507, Seoul

Yoon, Yeong-Seon (1995), "The Present Status and Subject of South-North Korean Economic Exchange", in: *Economic Bulletin*, Ministry of Finance and Economy/Korea Development Institute, Seoul.